

# 二十一世紀的公共管理：從新公共管理到民主治理\*

廖俊松\*\*

自1970年代末期，英國前首相夫人(the Thatcher Administration)採行新右派的理念與觀點革新英國政府組織作為與公共服務提供的方式以來，掀起了至今將近三十年間全球化新公共管理運動思潮的風行。各國政府莫不將新公共管理奉為圭臬，積極進行政府組織與公共服務管理上的變革，如英國從“效率小組”(Efficiency Unit)、“續階計劃”(Next Steps)、“公民憲章”(Citizen's Charter)、到目前的“最佳價值”(Best Value)等一系列革新行動，德國的“新治理模式”(Neues Steuerungsmodell, NSM)、法國的“行政現代化政策”(Administrative Modernization Policy)、荷蘭的“行政自主性改革”(Autonomisation Reform)、澳洲的“公共服務改革法”(Public Service Reform Act)、“公共服務法”(Public Service Act)、紐西蘭的“行政文化重塑運動”(Reshaping Administrative Culture)、美國的“國家績效評鑑委員會”(National Performance Review, NPR)、加拿大的“公共服務改革法”(Public Service Reform Act)、台灣的“政府再造行動綱領”、“政府改造方案”、以至於中國的“服務型政府”等等，而澳門特區政府回歸後的政府行政改革效能更是卓然有成，有目共睹。

觀諸新公共管理之起因，乃是目睹傳統理性主義下的官僚層級體制已無法充分回應外界環境與社會結構的快速變遷，致使維繫其存在正當性的效率職能多遭受無能的質疑與詰難，故而主張超越層級理性控制、去官僚化、引進市場競爭機制、以顧客為導向、學習企業經營精神的新公共管理呼聲趁勢而起，圖以改造政府公共服務職能，重建政府效能新形象。此一趨勢並在 D. Osborne & T. Gaebler 1992年的

---

\* 在第二屆“21世紀的公共管理：機遇與挑戰”國際學術研討會上的發言

\*\* 台灣暨南大學公共行政與政策學系教授。

“Reinventing Government”一書中獲得實務上的有力支持，從而有建立新一代公共行政典範之架勢。

然而，由於強調市場機制、去官僚化的傾向，使得新公共管理也遭受到公共利益的認知謬誤、法治行政的輕忽、民主課責機制的缺乏、公民權的漠視、以及社會公平正義的淪落等諸多質疑與批判。在實踐上，新公共管理行動的落實也有難題。以台灣為案例來說，新公共管理的革新措施，如國營事業與金融機構的民營化過程充滿黑箱作業，官商勾結的影子幢幢，不但犧牲全民利益、圖利特定財團之傳聞甚囂塵上，痕跡屢屢可見，造成勞動市場失業率之惡化更是居高不下；公共工程 BOT 的結果，不是弊案連連，就是政府從零出資變成最大股東，竟還不能過問監督工程之施工，任由廠商隨便編織理由搪塞工程的拖延與遲滯而無計可施；政府完全出資成立的公共基金會竟然任由五鬼搬運轉變成民間團體而一無所悉；委外的公共服務往往成為少數專業不足的特權團體之專利；台灣省政府組織的裁併歷經數年功夫，至今仍無法完全調整；而高喊多年的各級行政組織與人力之精簡，卻發現新增的機關數越來越多，補進來的約聘僱人力也遠比所裁掉的正式公務人力多的多（從1997年底的7,734個行政機關，232,574位行政人員增加至2006年6月底的8,434個行政機關，262,574位行政人員）；這種種引進市場機制的革新亂象不但拖垮了政府的清廉效率形象與競爭力表現，更加惡化了國民所得分配的差距，擴大了貧富分配不均的社會不公正現象（1996年，台灣國民所得差距為5.38倍，2005年已擴大為6.04倍）。因此而有後來 G.L.Wamley & J.F. Wolf (1996) 之高呼“重建公共行政 (Refounding Public Administration)”“重建民主行政 (Refounding Democratic Public Administration)”與 J.V. Denhardt & R.B. Denhardt 之力倡“新公共服務 (New Public Service)”，主張政府職能應回歸公共行政之核心價值重新討論。

持平而論，新公共管理的興起是一種對於當時政府公共行政作為失靈的一種反思與革新途徑。與其發展的同時，另有一股對於傳統公正行政作為失靈的反思修正途徑——新公共行政 (New Public Administration)——也正在醞釀成形，但可能是由於當時國際經濟情勢漸入低迷的時代環境因素使然，使得新公共行政理念的變革並未受到應有的重視。

新公共行政的核心價值是社會公平，強調政府是對所有的公民負責，故公共政策與公共服務必須提供所有公民平等的政治接觸與社會參與機會，並積極提升並保障社會弱勢者的福利與地位，以符合公平的要求。新公共行政亦關注民主價值，力求政府決策過程中決策參與者的代表性與正當性，重視政策產出的社會回應情形，並支持公民積極參與政府決策過程和公共服務提供的活動，以確保社會公平的高度實現。新公共行政更主張公共事務的管理者是解決社會問題的重要關鍵人物，是公共利益的代言人，應當具有道德意識，體現出社會責任感。

比較來說，相對於新公共管理之強烈社會實踐主義取向，新公共行政的理念與價值雖亦需要積極落實，但總顯得過於理想與規範，無法輕易達成。此或許也是新公共行政之所以無法在1970、1980年代那種國際經濟蕭條情勢下獲得重視的最主要原因。然而，進入1990年代，隨著 S. Huntington 所謂第三波民主化浪潮的席捲而來，全球民主革命的行動浪潮洶湧，新公共行政理念所倡言的“民主行政”思潮漸受重視，“民主治理(Governance)”的行動正有取代新公共管理成為明日顯學的趨勢。

民主治理是一種以公民為中心，在民主體制的運作體系中尋求政府體系與民間社會(包括市場與公民社會)力量互動，互助分擔公共服務功能與管理責任，共同追求國家經濟福利成長與社會公平正義實踐的過程與制度安排。民主治理並不否認經濟生產和市場效率等價值觀，但認為應當被置入於民主、公民社會、公共利益這一更廣泛的框架體系範圍中來重新思考；民主治理也高度重視官僚體系能力與公共行政的價值。故民主治理不但重視市場機制的經濟與效率，更會積極制度化公民參與的管道與機會，謀求社會福利創造與公平效能的發揮；民主治理不但授權信任官僚體系的公共管理作為，更會力求建設政府、市場、公民社會互信、互惠、互賴的優質網絡夥伴關係。

再回到台灣的案例來說，新公共管理的革新途徑之所以無法有效實踐，除了對於他國政府的革新經驗未經深思便照單全收，忽視台灣特有的文化氛圍與制度慣性之外，民主政治的素養未臻成熟、企業社會責任的無知、公民社會對話參與制度的缺乏、以及政府治理能力的低落等都是重要的關鍵因子。誠如 G.L.Wamley 等學者所言：“公共行

政作為的良窳繫於官僚體系的能力、公民社會的公共利益認知、以及憲法所規範的政府治理過程等三個要素的配合程度”，政府作為的失靈不能全然歸罪官僚體系，拿官僚體系當作代罪羔羊加以改革，卻不思及矯正公共利益的錯誤認知與提升政府治理能力。所以，新公共管理的革新處方如果缺乏公共利益的正確認知與放任政府治理能力的低落，再多的市場導向之改造作為最佳也只會有中短期的效果產生，但就長期而言，卻會製造更多的社會分歧與階層對立，無法有效增進社會的總體福利，提升國家整體發展層次。台灣新公共管理革新的窘境正說明了政府治理過程的失當，無法正確認知社會公共利益的所在，對於官僚體系的行動也缺乏足夠的信任；其出路也正端賴於台灣政府如何結合公民社會與市場的力量，有效信賴官僚體系的行動能力，發揮民主治理的效能。

個人以為，當代政府所面對的窘境，真正的問題根源是政府本身的治理困境，無法正確選擇適當的發展途徑謀求政府、市場、以及公民社會三者間的平衡建設，而非單純肇因於行政組織設計與管理技能的失當。故解決政府作為失靈的藥方也絕非官僚體系的改造與行政管理作為的革新即可醫治，而是需要重建政府正確的民主治理之理念，在厚實國家資本——經濟與效率——以及捍衛社會公平——自由與正義——等二種價值之間平衡的取捨與同等堅強的承諾。

市場也並非唯一的解答，企業精神更不是政府能用的唯一理論；以市場的角度來革新政府角色，本身就是一個錯誤的開始。公共服務的工作可以發包出去，或是轉交民間，但“治理”的工作卻不能。個別的、獨立的導向性功能可以交付民間管理，全面性治理的主權卻絕不能被繳械投降。果真如此，我們將會缺乏一個社會集體決策的機制，無法制訂市場規則，也無法監督市場惡性的競爭。我們將會喪失社會公平正義的理想，民主的實踐也將遙遙無期。我們不要一個功能逐漸萎縮、責任凋零的政府；相反的，我們需要一個功能完整充沛、責任意識強而有力的政府。我們需要一個有能力、實際從事民主治理的政府。我們也需要更多的民主治理。

展望二十一世紀全球化治理時代的來臨，全球日益緊密競爭的經濟情勢將會驅使各國政府不得不重視市場的效率與經濟成長，但國際

社會越來越重視民主與參與價值的事實也會迫使各國政府不得不積極謀求公民權益與社會公平的落實，這都需要透過一個有能政府理性慎思熟慮的民主治理作為方得以具體實踐。將近三十年來新公共管理的革新雖然取得不少優異的成就，但面對今日民主社會公民權利擴張、公民利益需求高漲、要求政府提升治理職能呼聲響徹雲霄之際，新公共管理途徑的革新魅力顯然已有所不足，需要思考如何結合新公共行政民主、參與、公平等價值，讓市場機制的運行能夠回應公民社會公平、參與的期待、顧客導向的服務提供能夠符合公共利益的認知規範、企業精神型的政府能夠有助於民主課責機制的建立，創造民主治理的新世紀。

